



TOWARZYSTWO URBANISTÓW POLSKICH

ROK ZAŁOŻENIA 1923

SOCIETY OF POLISH TOWN PLANNERS – SOCIÉTÉ DES URBANISTES POLONAIS

ul. Lwowska 5/100, 00-660 Warszawa, tel./fax: (022) 8759756, tel: (022) 8758724, email: zg@tup.org.pl www.tup.org.pl

I.dz. 01/2021

Warszawa, 15 stycznia 2021 r.

Szanowna Pani Minister!

Odpowiadając na pisma Departamentu Planowania Przestrzennego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z 16 grudnia 2020 r (znak:DPR-II..0210.3.2020; DPR-II.0210.4.2020) pragnę serdecznie podziękować za propozycję włączenia Towarzystwa Urbanistów Polskich w prace nad reformą planowania przestrzennego i poinformować, że została ona przez nas przyjęta z pełnym zrozumieniem konieczności jej przeprowadzenia.

Towarzystwo od wielu lat wypowiada się na temat koniecznych zmian w planowaniu przestrzennym, podkreślając m.in., że powinny one wynikać z całościowej koncepcji systemu planistycznego, uwzględniającej kontekst zintegrowanego planowania rozwoju. Krytycznie odnosiliśmy się do prowadzonych dwa lata temu prac nad zmianami ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp) i o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (uzppr), gdyż przebiegały one bez należytej koordynacji i synchronizacji.

Obecnie, mimo dokonanych niedawno zmian w obu ustawach, w dalszym ciągu brakuje całościowego ujęcia modelu planowania, zapowiadanego w dokumencie rządowym „System Zarządzania Rozwojem Polski” (SZRP). To powoduje, że w stosunku do przedłożonego do pre-konsultacji materiału pojawia się szereg wątpliwości, bez wyjaśnienia których próba jednoznacznych odpowiedzi na postawione nam w formie ankiety pytania byłaby obciążona ryzykiem nietrafności. Dlatego poniżej odnosimy się do ogólnych zagadnień i problemów, wynikających zarówno z opracowania „Plan ogólny - prekonsultacje”, jak i postawionych w pismach przewodnich pytań.

Sprawa planu ogólnego.

1. Zaproponowana formuła: plan ogólny - plan zabudowy (szczegółowy) jest od pewnego czasu przedmiotem dyskusji i osadzona w odpowiednim kontekście systemowym była już popierana we wcześniejszych stanowiskach TUP. Nie może ona jednak być rozumiana jako prosta zamiana dzisiejszego studium gminy na plan ogólny. Takim uproszczonym interpretacjom sprzyja brak odniesienia proponowanych zmian do ogólnej koncepcji planowania przestrzennego w aspekcie ideowym, strukturalnym i legislacyjnym. Dotyczy to m.in. abstrahowania od takich spraw jak: plany rewitalizacji, kształtowanie parametrów zabudowy, narzędzia urbanistyki operacyjnej, ochrona krajobrazu itd.
2. Słusznie zakłada się, że planowanie przestrzenne ma być powiązane z planowaniem rozwoju. Zasadne jest więc pytanie o relacje planu ogólnego ze strategią rozwoju gminy. Szukając na nie odpowiedzi należy brać pod uwagę, że nie tylko plan ogólny, ale i strategia gminy są w stanie

„konceptyjnego powstawania”, a więc jest to problem, który trzeba postrzegać przez pryzmat relacji współzależnych.

3. Doceniając idee konsultacji społecznych wyrażamy jednak sceptycyzm co do skuteczności poszukiwania rozwiązań o charakterze systemowym w taki sposób. Tym bardziej, że skierowane do konsultacji pytania dotyczą wyodrębnionych elementów systemu, bez naświetlenia ich kontekstu i bez uzasadnienia względami ogólnej racjonalności planowania i zarządzania rozwojem.
4. Dwa lata temu postulowaliśmy, żeby założenia zreformowanego systemu planowania przestrzennego wypracowywać i weryfikować w ramach seminariów, warsztatów i pilotażowych wdrożeń. Braliśmy wtedy pod uwagę okoliczność, że w świetle założeń SZRP zmiany planowania gminnego miały nastąpić w II etapie reformy, a w związku z tym był czas na szukanie odpowiedzi na liczne pytania, w tym m.in.:
 - a. Co z likwidowanego studium gminy należałoby przenieść do strategii, a co do planu ogólnego?
 - b. Czy model struktury funkcjonalno-przestrzennej określony w strategii jest wystarczającą formą zapisu polityki przestrzennej?
 - c. Na jakich przesłankach merytorycznych i przez kogo ma być on tworzony?
 - d. W której fazie planowania: strategii czy planie ogólnym, należy sporządzać bilans terenów?
 - e. Czy plan ogólny będący odwzorowaniem strategii może spełniać funkcje regulacyjne, a jego ustalenia mogą funkcjonować w obrocie prawnym przy wydawaniu decyzji?
 - f. W którym dokumencie powinny znaleźć się ustalenia dotyczące zasad etapowania rozwoju - jednego z głównych kryteriów racjonalności planowania w ogóle?
 - g. Czy i w jakim zakresie ustalenia planu ogólnego powinny mieć charakter przepisów powszechnie obowiązujących? Czy powinny one wywoływać skutki finansowe?

Dzisiaj, po dwóch latach sytuacja zasadniczo się nie zmieniła - reforma planowania lokalnego nadal jest w fazie przejściowej, a większość z tych pytań jest aktualna.

5. W przedłożonym materiale budzi wątpliwość pytanie o obligatoryjność strategii gminnych. Trudno zrozumieć jego sens. Bo jeśli by kryła się za nim możliwość odejścia od założeń reformy wg postanowień SZRP, to wówczas koncepcja systemu planowania przestrzennego powinna uwzględnić dwie różne sytuacje wyjściowe: posiadania i nieposiadania strategii, zasadniczo odmiennie determinujące możliwe rozwiązania, np. w kwestii utrzymania studium gminy jako aktu polityki przestrzennej, a także obligatoryjności, funkcji i zakresu planu ogólnego.
6. Z powyższą uwagą wiąże się ogólniejszy problem, rzadko poruszany, a dotyczący unifikacji narzędzi planistycznych, których zakres i obowiązek sporządzania jest jednakowy dla wszystkich gmin, niezależnie od ich wielkości i specyfiki. Takie założenie, obowiązujące od samego początku transformacji i podtrzymywane we wszystkich dotychczasowych próbach reformowania planowania, łącznie z obecną, wymaga dyskusji pod kątem jego racjonalności i realności.
7. Zaprezentowane propozycje nie odnoszą się do okresu przejściowego. Jest to słabość wszystkich dotychczasowych koncepcji reformatorskich, które nie biorą pod uwagę pytania,

jak przejść od stanu rzeczywistego do projektowanego. Nie jest to tylko sprawa ciągłości instytucji, ale – w obecnym stanie rzeczy - przede wszystkim spekulacyjnej nadpodaży gruntów budowlanych w studiach gmin i planach miejscowych. Tymczasem można mieć obawy, że przyznanie planowi ogólnemu statusu prawa miejscowego i z tego wynikające konsekwencje odszkodowawcze, spowodują, że plany te powielą nieracjonalne rozwiązania dzisiejszych studiów gmin, nadając im, paradoksalnie, większą moc prawną.

Sprawa standardów

1. Kryzys przestrzenny, ale i społeczny - uwypuklony i spotęgowany przez pandemię - pokazuje, że minimalne standardy powinny zostać niezwłocznie wprowadzone do systemu planowania i procesów inwestycyjnych. Dyskusji wymaga określenie, jakie elementy praktyki planistycznej i inwestycyjnej powinny zostać zestandaryzowane i zapisane w formie „katalogu celów” pozwalającego na dostosowanie do uwarunkowań lokalnych w największym stopniu, a które z tych elementów powinny zostać określone w postaci wskaźników, parametrów lub procedur. W zależności od przyjętego zakresu standardów i stopnia ich szczegółowości należy dopuścić większe lub mniejsze korekty uzależnione od uwarunkowań lokalnych.
2. Istotną zmienną w zakresie wprowadzania standardów może być zagadnienie nadzoru merytorycznego nad wykonywaniem zawodu urbanisty. Obecny brak regulacji w tym zakresie wywołuje konieczność zwiększenia zakresu standaryzacji praktyki planistycznej, a tym samym usztywnienia/utrwalenia na poziomie ustawowym zakresu regulacji przy jednoczesnym artykułowaniu potrzeby zwiększenia dynamiki zarządzania procesami rozwojowymi. Zwłaszcza z tego punktu widzenia trudno rozstrzygnąć zakres dopuszczalnej adaptacji standardów bez wglądu w szersze tło zakładanej reformy.
3. Pytanie o różnicowanie standardów w zależności od charakteru jednostki osadniczej (wieś/miasto) odsyła nas do pytania o cele polityki rozwoju w skali kraju. Biorąc pod uwagę, że różnice stylu życia, w tym standardów zamieszkania, są jednym z motorów migracji ze wsi do miast (częściej do stref podmiejskich), jest to zagadnienie mogące stymulować konkretne procesy osadnicze. Z drugiej strony wiadomo, że miejski styl zamieszkania charakteryzuje się większą energochłonnością – odpowiedź nie jest więc jednoznaczna i powinna być pochodną zarysowania priorytetów rozwojowych.

Wydaje się, że pewną odpowiedź może dać analiza lokalnego różnicowania standardów wprowadzonych przepisami Ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Natomiast odpowiedź na pytanie o możliwość różnicowania standardów w ramach poszczególnych jednostek osadniczych wydaje się bardziej jednoznacznie pozytywna. Zamiast różnicowania samych standardów można także rozważyć zróżnicowanie zakresu możliwej adaptacji standardów ustawowych przez samorządy lokalne dla jednostek osadniczych lub w ramach stref w jednostkach osadniczych.

4. Standardy powinny być określane w takim zakresie, w jakim mają szanse być realizowane. Niestety zakres niepewności, wynikający z ogólności założeń reformy, ale i zmienności otoczenia prawnego jest bardzo duży. Nie są też jasne relacje standardów z innymi elementami systemu, w tym przede wszystkim ze strategią, a obszar niepewności wykracza poza system planowania.

5. Odnoszenie standardów do kwestii dostępności komunikacyjnej (niezależnie czy czasowej, bufora odległości, czy długości drogi) wymaga zagwarantowania odpowiednich parametrów technicznych. Tymczasem zapowiadana jest rezygnacja z warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, na rzecz katalogu dobrych praktyk. Jeżeli te plany są aktualne, to mielibyśmy do czynienia z koniecznością zagwarantowania dostępności bez gwarancji przejazdu odpowiednich środków transportu.
6. W zakresie dostępności do usług publicznych wątpliwości wynikają z faktu, że wiele z nich świadczonych jest przez podmioty prywatne. Zapisanie na przykład – pożądanego skądinąd – dostępności do usług podstawowych z zakresu zdrowia wymaga zmierzenia się z faktem, że placówki służby zdrowia podpisują (lub nie) kontrakty z NFZ na okres jednego roku. Zapewnienie trwałej dostępności jest w tej sytuacji wyzwaniem. Zapewnienie pożądanego poziomu dostępności do terenów zieleni publicznej, zwłaszcza w sytuacji „legalizacji” w planach ogólnych nadpodaży terenów budowlanych z obecnych studiów, może wymagać uregulowania bardzo trudnego zagadnienia usług ekosystemowych.
7. Przykłady wielopłaszczyznowych problemów, wynikających m.in. z obecnego, sektorowego podejścia do tworzenia aktów prawnych, można oczywiście mnożyć. Wydaje się, że najmniejszą niepewność realizacji ustanowionych standardów uzyskać można w odniesieniu do usług będących w gestii gminy, co nie powinno jednak zwalniać z prac nad określeniem i prawnym zapewnieniem możliwości trwałej realizacji innych usług określających pożądanego standard życia.

* * *

Przedkładając powyższe uwagi pragniemy jeszcze raz podkreślić nasze zrozumienie i poparcie dla kontynuacji prac nad reformą planowania przestrzennego jako komponentu przyszłej, zintegrowanej polityki rozwoju kraju, regionów i gmin. Ze względu jednak na obecny stan zaawansowania dyskusji nad całością takiego systemu zwracamy uwagę na konieczność niewielkich korekt obecnego systemu w najbardziej destrukcyjnych dla zrównoważonego rozwoju punktach. Deklarujemy gotowość włączenia się Towarzystwa Urbanistów Polskich w realizację tych zadań - w stosunku do wyżej zasygnalizowanych zagadnień i sugestii dysponujemy wieloma przemyśleniami i propozycjami rozwiązań. Uważamy jednak, że ich przedstawienie powinno mieć miejsce na wspomnianych wcześniej seminariach i warsztatach, zapewniających dyskusję w gronie ekspertów z różnych zainteresowanych środowisk. Jednocześnie – mając ku temu podstawy wynikające z naszych wieloletnich doświadczeń i współpracy ze środowiskiem naukowo-zawodowym – chcielibyśmy zaoferować naszą gotowość do ich zaprogramowania i zorganizowania.

W imieniu Towarzystwa Urbanistów Polskich

Prezes TUP

dr inż. arch. Tomasz Majda